Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 21: Características de los entes descentralizados: sus relaciones con la administración general del estado. Técnicas de coordinación. La tutela y vigilancia administrativa

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS.....3

2. RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y ENTES DESCENTRALIZADOS.....4

3. TÉCNICAS DE COORDINACIÓN.....7

4. LA TUTELA Y VIGILANCIA ADMINISTRATIVA.....12

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS

Los caracteres que la doctrina atribuye a los entes descentralizados son los siguientes:

1) <u>Autonomía</u>

Autonomía se define como la capacidad de autodeterminación.

El término autonomía es susceptible de ser empleado en una variedad de sentidos:

a) Sentido amplio:

La autonomía es igual a la capacidad general de autodeterminación

Este es el sentido con el que el termino viene utilizado en el articulo 137 de la Constitución, el cual exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. Refiriéndose a autonomía como un poder limitado porque autonomía no es soberanía.

b) Sentido riguroso

Autonomía se entiende como la posibilidad de dictar normas jurídicas.

c) Sentido estricto

Autonomía significa la posibilidad para los entes menores (subordinados) de elaborar su propio ordenamiento promulgando normas que formaran parte del ordenamiento estatal.

2) <u>Autarquía</u>

La autarquía se concibe como la posibilidad de que los entes públicos menores dicten actos administrativos normativos

Si la autonomía implica la posibilidad de que los entes públicos menores dicten actos administrativos normativos, en virtud de la autarquía, tales ententes, cuando actúan conforme el Derecho Administrativo, podrían dictar actos no normativos. Los actos que tienen la misma naturaleza y producen los mismos efectos que si derivasen del Estado.

3) <u>Autogobierno</u>

El autogobierno es la autonomía de una jurisdicción que se rige a sí misma, y en que ningún poder externo tiene autoridad sobre esta. El autogobierno constituye una forma de soberanía. En Derecho, el autogobierno puede referirse a naciones, ciudades y otras entidades en el derecho público, y a asociaciones en el derecho privado.

4) Control superior

El estado, o el ente inferior del que dependan, no puede desentenderse de la forma en que los entes descentralizados persiguen los fines cuyo logro se les asigna, dado el carácter público de estos.

Es esencial para la descentralización administrativa la existencia de un control sobre tales entes por parte de aquellos otros de cuya organización forman parte.

Este control podrá ser de muy distinta naturaleza: legislativo, judicial, administrativo o mixto. Pero lo importante es que exista pues si no, en lugar de ser entes descentralizados, serían soberanos.

2. RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y ENTES DESCENTRALIZADOS

Complejidad de tales relaciones en la actualidad

La existencia en el seno del Estado de ese conjunto de personas jurídico-publicas que integran la Administración indirecta, determina el establecimiento de una serie de relaciones de aquellas entre si y con la Administración Central que, en cuanto se dan entre dos o más sujetos y están reconocidas o tuteladas por el Derecho, tendrán el carácter de relaciones jurídicas. Estas relaciones pueden ser de tres clases: subordinación, coordinación y colisión

Relaciones de subordinación

Dentro de tales relaciones deben incluirse todas las formas de control ejercitadas sobre los entes descentralizados por la Administración de que dependen.

a) Control jerárquico:

Se ejercita en los supuestos excepcionales en que aquellos entes actúan como órganos estatales o autonómicos, ejercitando, por tanto, funciones que no les son propias. Es una buena muestra de que el esquema centralización y descentralización administrativa no se aplica en su integridad, sino que existe numerosas brechas por las que penetra en los entes públicos menores el fuerte lazo de la jerarquía administrativa.

b) Tutela:

Es menos riguroso que el control jerárquico. Constituyen la manifestación típica del control administrativo sobre los entes descentralizados.

La tutela administrativa es la que posee facultades de control otorgadas con carácter limitado por el derecho positivo aun ente público sobre los entes descentralizados que el dependen.

Relaciones de coordinación

Las relaciones de coordinación constituyen un claro testimonio de la creciente superación del carácter exclusivamente local de determinadas finalidades y de la insuficiencia d ellos medios de que disponen los entes de esta naturaleza para alcanzarlas. En tales situaciones, los sujetos públicos de diversa naturaleza coordinan sus esfuerzos para la consecución de esos fines que se estima hoy han dejado ya de pertenecer exclusivamente a la provincia o al municipio. Por lo general, se instrumentan mediante la estipulación de los correspondientes contratos, que pueden ser de dos clases, expresivas de otros tantos subgrupos de relaciones:

a. Contratos y relaciones de colaboración, en los que las dos partes contratantes se encuentran en una situación de igualdad
b. Contratos y relaciones de colaboración, tradicionalmente denominados contratos administrativos, en los que el ente local actúa respecto del Estado como si fuera un simple particular, por lo que se halla en una situación de inferioridad.

Relaciones de Colisión

Los entes descentralizados tienen sus esferas de acción determinada por el ordenamiento jurídico, si se exceden de ella o el ente superior penetra en la misma indebidamente (entrando en crisis las relaciones de subordinación) o se producen situaciones patológicas en las relaciones de coordinación, puede producirse un conflicto que de lugar al nacimiento de relaciones de colisión. Tales relaciones se manifestarán, fundamentalmente, en el establecimiento de recursos administrativos ante la propia Administración o contencioso administrativo ante la jurisdicción de ese carácter.

Relaciones interadministrativas en el ordenamiento jurídico español

Las relaciones interadministrativas entre el Estado y CCAA se regulan en el **Título III de la Ley 40/2015** y en la DA 3ª donde se aclara el régimen jurídico de las relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla.

Para el caso de las relaciones Estado/CCAA con los Entes Locales, prevé el artículo 140 que en lo no previsto en Título III, estas relaciones se regirán por la legislación básica en materia de régimen local. Por lo tanto, habrá de completarse esta regulación con lo dispuesto en los **artículos 55 a 62 de la LBRL.**

A. Principios generales de las relaciones interadministrativas

Los principios que rigen las relaciones entre las Administraciones Públicas son, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley 40/2015:

a) Lealtad institucional.
b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la CE, los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local
c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Publicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución (en coherencia con los arts. 2, 138 y 156 CE).

B. El deber de colaboración y sus mecanismos

El art. 141 LRJSP señala que las Administraciones Públicas deberán:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde.

El art. 141 LRJSP tiene un contenido similar al previsto por el art. 9 LO 2/2012 y por el art. 55 Ley 7/1985, en ambos casos, al definir el principio de "**lealtad institucional**" en el plano financiero y en el plano local, respectivamente.

Tal y como apunta el profesor Eliseo Aja, el deber de colaboración es similar al principio de lealtad federal contemplado en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Concretamente, la colaboración interadministrativa se presenta en dos dimensiones:

- Dimensión negativa: Deber de respeto al ejercicio de competencias propias de otra Administración, así como el deber de ponderar el conjunto de intereses en juego en el ejercicio de las competencias propias.
- Dimensión positiva: Consistente en la obligación de prestar información, auxilio y asistencia a otra Administración para que esta pueda desarrollar sus funciones conforme con el principio de eficacia.

La jurisprudencia constitucional ha buscado acotar el término de colaboración. La STC 18/1982 definió la colaboración interadministrativa como un deber de contenido general que vincula a las distintas Administraciones y que no precisa concretarse en preceptos específicos dado que es consustancial al modelo territorial previsto en la CE. Por su parte, la STC 76/1983 consideró que de la colaboración interadministrativa deriva el deber de suministrar auxilio mutuo e información recíproca.

3. TÉCNICAS DE CORDINACIÓN

1) Definición

En el ámbito de las relaciones entre Administraciones, la facultad de coordinación tiene por objeto conseguir la coherencia en la actuación

administrativa cuando existe una pluralidad de sujetos públicos implicados, evitando así posibles contradicciones.

Según la STC 214/1989, la coordinación interadministrativa está integrada por distintas técnicas de reconducción de la complejidad a una cierta unidad. La coordinación conlleva cierto poder de dirección por el sujeto coordinante, lo que se manifiesta en cierta posición de superioridad de una de las partes.

Por su parte, la STC 32/1983 apunta que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando disfuncionalidades.

Conforme a lo expuesto, las relaciones de coordinación conlleva la presencia de:

- Una Administración coordinante, que puede establecer pautas que deben seguirse por las Administraciones coordinadas.
- Administraciones coordinadas, que quedan sujetas a la potestad de la Administración coordinante de imponer coherencia, bajo un criterio de interés general superior.

En el caso del Estado y las CCAA las potestades de coordinación del primero no se presumen sino que deben estar amparadas en la pertinente atribución competencial (SSTC 32/1983, 80/1985, 27/1987, etc.). Desde este punto de vista, el Estado mantiene competencias de coordinación relativas a la "planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13ª CE), a la "política científica y técnica" (art. 149.1.15ª CE) y a la "sanidad" (art. 149.1.16ª CE).

Las potestades de coordinación del Estado pueden traducirse en diferentes modalidades de intervención de la Administración estatal. Así, por ejemplo, la aprobación de reglamentaciones técnico-sanitarias (SSTC 32 y 42/1983), la reserva de actos de homologación o de registro (SSTC 71/1983, 87/1985, 157/1985 y 111/1986), la exigencia de informes vinculantes de la Administración del Estado para la adopción de decisiones de las Comunidades Autónomas (STC 149/1991) o inclusive la atribución excepcional a aquélla de actos de aprobación final de decisiones previas de las Comunidades Autónomas, como el caso de la aprobación por el Gobierno de los planes hidrológicos de competencia de las Comunidades Autónomas (STC 227/1988).

Como límite a la potestad coordinante del Estado, la STC 32/1983 señala que la coordinación no otorga potestad de intervención sustancial en competencias autonómicas. Es decir, el Estado no puede adoptar decisiones sobre la materia autonómica, solo el establecimiento de vías para homogeneizar actuaciones.

2) Mecanismos de coordinación

- Leyes de armonización

Señala el art. 150.3 CE que el Estado puede dictar leyes que establezcan principios necesarios para armonizar disposiciones normativas de las CCAA, sobre competencias exclusivas autonómicas y siempre por motivo de interés general. La necesidad de aprobar Leyes de armonización se aprecia por mayoría absoluta de las Cortes Generales.

Es importante recordar aquí la doctrina constitucional sentada sobre este instrumento mediante la STC 76/1983 que consideró, entre otras cuestiones, que no debe confundirse una Ley de armonización con una Ley Orgánica y que este instrumento de coordinación normativa debe utilizarse de manera subsidiaria a cualquier otro mecanismo que prevea el ordenamiento jurídico.

- Delegados del Gobierno

Señala el art. 154 CE que "Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad".

En el plano legal, esta figura aparece regulada en los arts. 72 y 73 LRJSP como un órgano directivo con rango de subsecretario que depende orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministro competente por razón de la materia.

Son nombrados por RD del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente y bajo criterios de idoneidad, competencia profesional y experiencia.

Las funciones de coordinación atribuidas al Delegado del Gobierno son:

- Comunicar y recibir información que precise el Gobierno central y el autonómico.
- Dirigir las relaciones de coordinación de la AGE con la respectiva CCAA y entes locales.
- Promover la celebración de convenios administrativos y participar en su evaluación.
- Participar en Comisiones Mixtas de transferencias, Comisiones Bilaterales de cooperación y en otros órganos colegiados mixtos.

- Competencias compartidas

Las competencias de coordinación se diferencian en todo caso de las competencias del Estado sobre las bases o legislación básica en determinadas materias, aunque estas otras competencias puedan utilizarse

también con el objetivo de conseguir una actuación coordinada de las distintas Administraciones Públicas. Además, las competencias estatales de coordinación presuponen la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en las mismas materias, que el Estado debe respetar, ya que aquéllas no pueden dejar vacías de contenido las competencias autonómicas (SSTC 306/2000 y 45/2001). Antes al contrario, el alcance de aquellas competencias sólo llega hasta donde sea necesario para conseguir la integración necesaria de las actuaciones de diferentes Administraciones evitando disfunciones o contradicciones incompatibles con la realidad misma del sistema autonómico. Concretamente, en el marco de la legislación compartida, el Estado puede emplear instrumentos de coordinación como:

- Dictar reglamentos técnico-sanitarios.
- Reservarse actuaciones de homologación y registro.
- Exigir informes vinculantes previos a la adopción de decisiones por la CCAA.
- Excepcionalmente, atribuirse la aprobación final de actos o decisiones de la Administración autonómica.

Situación particular se plantea cuando sobre un mismo espacio físico inciden títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es el caso, por ejemplo, de las costas, los puertos y aeropuertos de interés general o la gestión del dominio público hidráulico, en que las competencias correspondientes al Estado, que incluyen la localización de los puertos y aeropuertos y su ordenación interna o la protección de las costas y de las aguas, se entrecruzan con las competencias de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo y ordenación del territorio o sobre la protección del medioambiente, por mencionar algunos casos. En estas situaciones, la jurisprudencia constitucional apela continuamente a fórmulas de articulación o integración de competencias mediante la colaboración y participación de las Administraciones implicadas en las decisiones, que garanticen la coordinación de todas ellas para la prosecución de los fines de interés público, si bien en ausencia de acuerdo debe tenerse en cuenta la competencia prevalente, que normalmente es la del Estado.

Por último, cuando la legislación es estatal y la ejecución autonómica, ha de garantizarse cierta homogeneidad en la aplicación de la ley cuya ejecución se efectúa de forma autonómica. Esto implica la posibilidad por parte del Estado de:

- Supervisar la actuación de las CCAA.
- Formular requerimientos.
- Dirigir instrucciones.

- Conferencias Sectoriales

Cuando la CE o una norma legal atribuyan la facultad de coordinación al Estado, las conferencias sectoriales pueden operar como órganos de coordinación. Así, según el art. 151 LRJSP: Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. Es decir, en estos casos, los Acuerdos de conferencia no requieren unanimidad de sus miembros y se podrá exigir su cumplimiento en vía contencioso-administrativa.

Pueden señalarse algunos ejemplos de lo anterior:

- Consejo de Política Fiscal y Financiera. Regulado en la LO 8/1980 (LOFCA), se trata de un órgano que pretende la adecuada coordinación de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda estatal. Dentro de sus funciones destaca la coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con las del Estado.
- Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Regulado en la Ley 16/2003 (LCCSNS) como órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los servicios autonómicos de salud, entre ellos y con la AGE.

- Comisiones Territoriales de Coordinación

Regulación: Art. 154 LRJSP.

Concepto y Composición: Cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.

En función de las Administraciones afectadas por razón de la materia, estas Comisiones podrán estar formadas por:

- Representantes de la Administración General del Estado y representantes de las Entidades Locales.
- Representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades locales.

- Representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales.

Funcionamiento: La decisiones adoptadas por las Comisiones Territoriales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos, que serán certificados en acta y serán de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban y exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

El régimen de las convocatorias y la secretaría será el mismo que el establecido para las Conferencias Sectoriales en los artículos 149 y 150, salvo la regla prevista sobre quién debe ejercer las funciones de secretario, que se designará según su reglamento interno de funcionamiento.

3) Coordinación con Entes Locales

Señala el art. 10 LRBRL que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando:

- Las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades.
- Las actividades y servicios locales incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

La coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En cualquier caso, las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales.

Por su parte, el art. 59 LRBRL regula la coordinación interadministrativa en la planificación sectorial. Así, a fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por otros procedimientos o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. De esta forma, las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes anteriores.

En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.

Por último, en lo referido a la coordinación con EELL, el art. 62 LRBRL señala que en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en alguna materia de las previstas en el art. 25 LRBRL (materias de competencia local), las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. Pero en ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la entidad local.

4. LA TUTELA Y VIGILANCIA ADMINISTRATIVAS

El ordenamiento jurídico atribuya a cada ente facultades de control sobre los entes descentralizados que de él dependen, distintas de las propias de la jerarquía administrativa, que en principio no pueden darse entre sujetos públicos. Tales facultades se agrupan bajo el termino tutela administrativa.

Las más importantes, tradicionalmente, son las que corresponden a la Administración Central respecto de la Administración Local- hoy asumidas en gran parte por las CCAA-

Tutela Administrativa

La tutela administrativa es la que posee facultades de control otorgadas con carácter limitado por el derecho positivo a un ente público sobre los entes descentralizados que de él dependen.

Elementos de la Tutela

a) Sujeto activo

Es todo ente del que dependan entes descentralizadas. El más importante sujeto tutelante será la Administración Central, pero también podrán ejercer

entes territoriales o institucionales cuando establezcan una descentralización de segundo grado

b) Sujeto pasivo

Todo ente descentralizado, dado que la descentralización implica la fiscalización.

La tutela se encuentra a mitad camino entre la jerarquía y la policía administrativa. Pues mientras los órganos, por no tener personalidad, están sometidos a un control mucho más intenso que los entes descentralizados, el control de tutela es, a su vez, más intenso que el que sobre los particulares se ejerce a través de la policía administrativa, dado el carácter público de los entes a que se refiere, que determina su inserción en el seno de la organización administrativa.

c) El control otorgado

El contenido de la tutela administrativa está integrado por las facultades de control otorgadas con carácter limitado por el Derecho positivo al ente que la ejerce. De aquí dos consecuencias:

1. Ese control es limitado, a diferencia de lo que ocurre con el control jerárquico, que, en principio, puede ejercitarse de forma incondicionada por los órganos superiores sobre los inferiores
2. El control de tutela no se presupone, sino que ha de ser expresamente atribuido por el Derecho positivo. Supone una excepción a la autonomía del ente descentralizado – en el sentido de capacidad general de autodeterminación -, la posibilidad de que el legislador establezca medidas de tutela solo será admisible cuando la actividad dé ente tutelado incida en un ámbito de interés superiores a los que los propios; o cuando tales medidas vengan impuestas por los principios de unidad o coordinación, con los que el de autonomía sella íntimamente engarzado. Y supuesto el establecimiento por ley de tales medidas, su aplicación habrá de interpretarse de forma restrictiva.

d) La causa del establecimiento de la tutela administrativa es la necesidad de lograr la unidad en la actuación de cuantos entes persiguen los fines públicos, es decir, de toda la Administración pública

e) Se consigue velando por la legalidad de los actos del ente descentralizado y por la adecuación de tales actos a aquel sector de interés publico que el sujeto tutelante tiene encomendado. De aquí los dos fines que genéricamente pueden perseguirse con la tutela administrativa determinantes, a su vez, de la primera gran clasificación que en ella puede establecerse: la legalidad y la oportunidad de los actos sujetos a control, son pues, distintas las finalidades del acto tutelante y el tutelado. Este como es lógico, perseguirá la realización de los fines propios del sujeto que lo dicta. Aquel, en cambio, no está pensando en estos fines, sino en el interés general del ente superior y concretamente, mediante el examen de la legalidad o de la oportunidad del acto del

inferior. Por ello, son también distintos los contenidos de uno y otro tipo: el controlado tiene un contenido sustantivo; en cambio el controlante tiene un valor meramente adjetivo. Por lo que no puede admitirse que uno y otro acto formen, conjuntamente, un acto administrativo complejo, puesto que son distintos los fines que persiguen y las declaraciones de voluntad que en ellos contienen.

Desde otro punto de vista, mediante las tutelas se persiga, en definitiva, la adecuación de los actos tutelados al interés del sujeto tutelante, sirve para diferenciar a aquellos de la vigilancia administrativa, a través de la cual quien la ejerce está pensando no en su propio interés, sino en el interés del ente vigilado.

f) La forma de ejercitársela tutela es muy variada. Sus más importantes modalidades son los informes vinculantes, la autorización, la aprobación, la suspensión, la anulación o reforma, la obligación de comunicar los actos y la ejecución por sustitución.

Clases

De las distintas clasificaciones que cabe establecer con arreglo a las características que concurren en cada una de las formas de ejercicio de la tutela administrativa, interesa destacar lo siguiente:

a. Legalidad (aprobación y suspensión) y de oportunidad (autorización)
b. Previa (informe vinculante o semivinculante, autorización) o sucesiva (aprobación, suspensión, anulación y comunicación)
c. Normal (autorización y aprobación) y excepcional (anulación, ejecución por sustitución, informe vinculante)
d. De oficio (Autorización, aprobación, ejecución por sustitución – salvo raras excepciones -) o a instancia de persona interesada (anulación)
e. Facultativa (suspensión, ejecución por sustitución) u obligatoria (informes, autorización, aprobación)

Órganos Competentes

Los órganos competentes varían según que se traten de controlar la actividad financiera de los entes descentralizados y las demás actuaciones de está. Una forma de control, denominada fiscalización corre a cargo del Ministerio de Hacienda, y en cuanto a las restantes manifestaciones de tutela administrativa, habrá que distinguir entre la administración local y la institucional.

a) El control de los entes locales corresponde, generalmente, al Ministerio para las Administraciones Públicas. Sin embargo, gran parte de estas funcione han sido transferidas a las CCAA. A su vez, los principios de autonomía y descentralización que la Constitución consagraba han determinado la supresión o derogación de muchas de las medidas de tutela que establecía la legislación anterior.

b) Para los entes institucionales no es posible trazar un esquema general. Lo más destacable en el caso de la descentralización de primer grado, es que cada uno de ellos está adscrito a un Ministerio, al que se encomienda su control, sin perjuicio de que en el caso de incidir en el terreno de competencia de otro departamento ministerial puedan también estar sometidos a la tutela de este.

Cuando se trate de descentralización de segundo grado los entes descentralizados dependerán directa o inmediatamente, del ente que los creó, sin perjuicio de su dependencia mediada de la Administración Central.

Relaciones de Control

a) Control entre el Estado y las CCAA

Los mecanismos de control que pueden identificarse en las relaciones AGE-CCAA son:

1. Impugnación, con efecto suspensivo, por el Gobierno de normas (legales y reglamentarias) y resoluciones de las CCAA ante el TC (art. 161.2 CE).
2. Control por el Gobierno del ejercicio de las competencias delegadas a través de LO de transferencia o delegación, con dictamen previo del Consejo de Estado (art. 153.b) CE).
3. Interposición de recursos de inconstitucionalidad (Tít. II LOTC) y conflictos de competencia (Tít. IV LOTC) ante el TC.
4. Procedimiento del art. 155 CE. En supuestos en los que una CCAA incumpla obligaciones impuestas por la CE o las Leyes, atentando gravemente contra el interés general. Se acordará previo requerimiento del Gobierno al Presidente autonómico y, en caso de que el Presidente autonómico no atienda al requerimiento, quedará acordado por mayoría absoluta del Senado. Permite el cumplimiento forzoso de las obligaciones incumplidas e, incluso, la posibilidad de dictar instrucciones a todas las autoridades autonómicas.
5. Interposición de recursos contencioso-administrativos entre Administraciones, con posible requerimiento potestativo previo (arts. 153.c) CE y 44 Ley 29/1998).
6. Una variante de lo anterior lo constituye el procedimiento especial de Garantía de la Unidad de Mercado (Cap. IV Tít. V Ley 29/1998).
7. Controles económico-financieros. Mediante medidas preventivas, correctivas y coercitivas contempladas en el Cap. IV LO 2/2012.

b) Control con los Entes Locales

En el caso del control del Estado y CCAA sobre las EELL, aun cuando las distintas instancias territoriales de gobierno son autónomas, el ordenamiento asigna a las Administraciones de ámbito superior determinadas facultades de control sobre las actuaciones del resto. Con carácter general, debe observarse que cuando se trata del ejercicio de competencias propias, el control del mismo por una Administración de ámbito superior presupone determinadas facultades de control sobre las

actuaciones del resto. Con carácter general, debe observarse que cuando se trata del ejercicio de competencias propias, el control del mismo por una Administración de ámbito superior debe ceñirse a un control de legalidad. En este sentido, tempranamente el Tribunal Constitucional (STC 4/1981) declaró, refiriéndose a las Entidades Locales, que la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la "gestión de los intereses respectivos", artículo 137 CE, fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de decisión viniera a compartirse por otra Administración. Centrándonos en el control de las Administraciones estatal y autonómica sobre las Entidades Locales, cabe distinguir entre unos controles ordinarios y otros excepcionales, pensados para supuesto excepcionales.

1. *Controles ordinarios*

1. Dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo Autonómico: Las leyes estatales y autonómicas imponen a las Entidades Locales la obligatoriedad de solicitar el dictamen de estos altos órganos consultivos con carácter previo a la adopción de determinados actos (p.ej., en materia de responsabilidad extracontractual), y ello por constituir tal consulta a un órgano dotado de independencia de imparcialidad, de una garantía procedimental para los ciudadanos. No obstante, debe recordarse que estos dictámenes no son vinculantes, salvo que una ley disponga lo contrario.

2. La autorización previa de la Administración Autonómica: Si bien la LRBRL eliminó, en aras de la autonomía local, la casi totalidad de las autorizaciones previas establecidas en la legislación anterior, debe señalarse que aún subsisten algunas conferidas ahora a la Administración autonómica (p.ej., para la monopolización de actividades económicas artículo.86.3 LRBRL).

3. Potestad para recabar información: Las Entidades Locales tienen el deber de remitir una copia o, en su caso, extracto comprensivo de sus actos o acuerdos a las Administraciones del Estado y de las CC.AA., las cuales están facultadas para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes, todo ello con el fin de que puedan comprobar la efectividad, en su aplicación, respectivamente de la legislación estatal y autonómica (artículo 56 LRBRL).

4. Potestad para requerir la revisión de un acto: Cuando la Administración del Estado y la de las CC.AA: considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto de alguna Entidad Local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla para que anule dicho acto (artículo 65.1 LRBRL). El requerimiento debe formularse en un plazo de 15 días desde la recepción de la comunicación del acto. En cuanto a sus efectos, debe

precisarse que la formulación de este requerimiento no comporta en absoluto la suspensión del acto en cuestión, puesto que tempranamente el Tribunal Constitucional (STC 4/1981) declaró que la suspensión gubernativa de los actos de las Corporaciones Locales sin otra razón que el control de legalidad en materia propia de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad únicamente ejercitable de modo excepcional.

5. Facultad de impugnación de los actos ante los Tribunales: La Administración del Estado y, en su caso, la de la Comunidad Autónoma están legitimadas para impugnar los actos del as Corporaciones Locales ante los órganos del orden contencioso-administrativo artículos 63.a) y 65.3 LRBRL-, bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad Local, si se hubiera optado por hacer uso de esta posibilidad. Ahora bien, la impugnación del acto tampoco comporta automáticamente la suspensión de su ejecución, sino que ésta debe ser solicitada al órgano judicial por la Administración del Estado o autonómica, aplicándose las reglas previstas en la LJCA para la suspensión de la ejecución de los actos objeto de impugnación.

6. Potestad de sustitución: Según la LRBRL (artículo 60), cuando una Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas por la ley de forma que tal incumplimiento “afectara” al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legal o presupuestalmente garantizada, una y otra, según su respetivo ámbito competencial, deberán recordarle a la Entidad Local su incumplimiento, concediendo al efecto el plazo necesario, nunca inferior a un mes. Si transcurrido dicho plazo, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y “en sustitución” de la Entidad Local. Asimismo, ese precepto de la LRBRL ha servido de parámetro para enjuiciar la licitud constitucional de algunos supuestos de sustitución previstos en la legislación autonómica. Básicamente, el Tribunal Constitucional (STC 11/1999) entiende que la inactividad municipal a la que es legítimo hacer frente mediante la sustitución de la entidad local por la Administración autonómica es aquélla consistente en una mera inactividad material, de modo que la Administración autonómica tan sólo precisa comprobar ese hecho, En cambio, la autonomía local, no permite una potestad de sustitución de las Entidades Locales que se fundamente en un supuestamente incorrecto ejercicio de sus competencias, pues ello implica una valoración jurídica cuyo enjuiciamiento excede de la competencia de la Administración autonómica, pues debe efectuarse en su sede jurisdiccional.

2. *Controles extraordinarios*

1. Potestad de suspensión: Si una Entidad Local adoptara actos que atenten gravemente al interés general de España, la LRBRL (artículo 67), faculta al Delegado del Gobierno, previo requerimiento del Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, para suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, si bien debe impugnar dichos actos ante los tribunales de lo contencioso-administrativo en un plazo de 10 días. Al tratarse de un supuesto claramente excepcional, esa facultad de suspensión si es compatible con la autonomía local, de acuerdo con la doctrina constitucional antes mencionada (STC 214/1989). En cambio, el Tribunal Constitucional (SSTC 27/1987, 213/1988, 148/1991, 46/1992) ha considerado inconstitucionales los preceptos de las leyes autonómicas que permitan la suspensión, por parte de las Administraciones autonómicas, de acuerdo con las Corporaciones Locales al margen del supuesto previsto en la LRBRL.

2. Potestad de disolución: La LRBRL (artículo 61.1), en un precepto que recuerda al artículo 155 CE y declarado constitucional (STC 4/1981), establece que el Consejo de Ministros, bien a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o bien a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Se trata de una facultad que ha estado inédita hasta su empleo por el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, de disolución del Ayuntamiento de Marbella.